

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Studi Terdahulu

Penulis menggunakan beberapa studi terdahulu dalam penelitian ini. Pertama, tulisan milik Olivier Nay yang berjudul *Policy Transfer and Bureaucratic Influence in the United Nations: The case of AIDS*.²⁹ Tulisan ini menjelaskan mengenai peran organisasi internasional, yaitu Sekretariat UNAIDS dalam menangani wabah HIV/AIDS, juga membahas mengenai hubungan antara pengaruh birokrasi dan *policy transfer* serta menguraikan lebih jauh hal-hal yang dilakukan Sekretariat UNAIDS melalui pengumpulan dan penyebaran gagasan kebijakan tentang HIV/AIDS.

Sebelum masuk ke dalam pembahasan mengenai UNAIDS, Nay menjelaskan secara ringkas mengenai pengaruh PBB dalam dunia internasional, yang dapat dilihat dari kapasitas PBB dalam menyampaikan, mengedarkan dan mengembangkan gagasan inovatif yang sejalan dengan kebijakan internasional mengenai perdamaian, keamanan, dan pembangunan. Dimana PBB juga memiliki peran dalam hal mendanai dan melaksanakan kegiatan untuk bantuan operasional, serta mengeluarkan sumber daya yang signifikan untuk menghasilkan para ahli dalam bidang pengetahuan dan menghasilkan panduan yang dapat membantu dalam membentuk kesepakatan bersama mengenai pilihan kebijakan dan membentuk konvensi internasional atau kebijakan nasional yang berkenaan dengan pembangunan. Hal ini merupakan

²⁹ Olivier Nay, "Policy Transfer and Bureaucratic Influence in the United Nations: The Case of the AIDS," 2010. Diunduh dari <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/qdr33.pdf>, pada 09 Mei 2017.

legitimasi PBB sebagai organisasi multilateral, yang diharapkan untuk mengembangkan pedoman kebijakan yang sesuai dengan nilai-nilai universal, yang melampaui kepentingan negara.

Namun, terlepas dari legitimasi yang dimiliki PBB dalam hal mengembangkan pedoman kebijakan, PBB tidak dapat menggerakkan negara anggota untuk menegakkan konvensi internasional di negara mereka, karena PBB tidak memiliki instrumen hukum yang mengikat, maupun *financial* (sebagai insentif) untuk mendorong negara memberlakukan rekomendasi kebijakannya. Pada akhirnya, PBB hanya dapat mengajukan permohonan dan menawarkan advokasi untuk meyakinkan para aktor, baik negara dan non-negara, untuk menyesuaikan dengan strategi dan praktik yang mereka buat dengan cara yang memenuhi standar kebijakan internasional.

Dengan demikian, untuk dapat meyakinkan para aktor terkait rekomendasi kebijakan yang mereka berikan, maka PBB sebagai organisasi internasional pun harus sangat responsif terhadap isu-isu yang muncul dan melengkapi aktor-aktor lain dengan pengetahuan yang berdasarkan pada bukti dan bersifat universal. Pembahasan terkait HIV/AIDS dalam sistem PBB merupakan isu yang penting untuk dibahas karena belum adanya vaksin untuk melawan HIV/AIDS dan juga agar penyebaran HIV/AIDS ini tidak semakin meluas, serta untuk mengurangi konsekuensi secara ekonomi dan sosial (memerangi stigma di masyarakat mengenai AIDS dan diskriminasi terhadap para penderita AIDS). Karena hal itulah, UNAIDS dibentuk sebagai program gabungan dari sepuluh organisasi internasional (UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP, UNFPA, UNODC, ILO, UNESCO, WHO, dan *World Bank*) untuk

menggabungkan usaha agar dapat mengelaborasi respon multilateral terhadap wabah AIDS ini dengan dibantu secara aktif oleh Sekretariat UNAIDS ini juga memiliki tujuan untuk membangun kemitraan dengan organisasi masyarakat sipil (*Civil Society Organizations*), organisasi non-pemerintah (*Non-Governmental Organizations*), media, dan sektor swasta yang juga terlibat atau memiliki gagasan atau strategi mengenai AIDS. Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa peran PBB dalam kasus AIDS ini adalah sebagai kunci dalam mengumpulkan dan menyebarkan norma standar, informasi, dan nilai-nilai yang berorientasi pada kebijakan yang berdasarkan bukti ilmiah dan didasarkan pada hak asasi manusia, serta peran UNAIDS sebagai jaringan kebijakan publik global untuk membantu menaikkan respons internasional terhadap wabah AIDS serta menyelaraskan tujuan dan sasaran mereka terhadap AIDS, dengan cara berbagi informasi dan pengetahuan lintas batas.

Nay dalam tulisannya juga menyatakan bahwa Sekretariat UNAIDS berperan sebagai *idea broker*, dan juga *policy/transfer entrepreneur* dalam kasus AIDS ini. *Policy entrepreneur* adalah individu atau unit yang mengembangkan kapasitas untuk menyampaikan, memperkenalkan dan menerapkan gagasan inovatif ke dalam organisasi publik atau ke dalam jaringan kebijakan publik. Nay menyatakan demikian karena melihat perkembangan kebijakan dalam UNAIDS yang pengaruhnya semakin meluas ke seluruh sistem UNAIDS, terlepas dari mandat yang terbatas dan sumber dayanya yang rendah.³⁰

Mandat yang diterima oleh sekretariat UNAIDS secara resmi adalah untuk memberi bantuan teknis kepada anggota UNAIDS. Namun, sekretariat UNAIDS

³⁰ *Ibid*, Olivier Nay, hlm.5.

telah bergerak melampauinya dan memainkan peran penting dalam penyebaran gagasan kebijakan dalam sistem PBB. Hal ini dapat dilihat dari kegiatan sekretariat UNAIDS yang menjadi pengembang kebijakan, mengumpulkan data secara global dan menyebarkan informasi tentang pengalaman dari lapangan, menyesuaikan tujuan kebijakan dan menyelaraskan strategi PBB, serta mengimpor gagasan yang muncul dan mengisi kesenjangan kebijakan.

Persamaan tulisan Nay dengan penulis adalah keduanya sama-sama membahas mengenai organisasi internasional. Dimana penulis membahas mengenai UNHCR yang menangani *stateless persons* dan Nay membahas mengenai UNAIDS yang menangani mengenai wabah HIV/AIDS. Nay juga memakai konsep *policy transfer* pada tulisan ini sama seperti penulis, namun konsep ini digunakan sebagai kerangka analisis untuk mempelajari penyebaran ide/gagasan kebijakan dalam konteks multi-organisasi.³¹ Sedangkan konsep *policy transfer* yang penulis gunakan untuk menganalisis proses *policy transfer* yang dilakukan oleh negara.

Perbedaan yang dimiliki keduanya dapat dilihat dari perbedaan fokus penelitian. Penulis fokus melihat proses *policy transfer* yang dilakukan Filipina terhadap konvensi internasional mengenai *stateless persons*, sedangkan Nay dalam tulisannya berfokus pada pengaruh Sekretariat UNAIDS sebagai *idea broker* dan *transfer entrepreneur*. Meskipun berbeda fokus, tulisan ini memberikan kontribusi yang besar terhadap penulis, yaitu pemahaman bahwa organisasi internasional juga memiliki pengaruh dalam pembuatan bahkan penyebaran kebijakan kepada negara..

³¹ *Ibid*, Olivier Nay, hlm.4.

Dengan kata lain dibuatnya sebuah kebijakan atau peraturan tersebut memang ditujukan untuk negara agar diadopsi dalam lingkup domestiknya.

Studi terdahulu yang kedua adalah tulisan milik Sekti Widihartanto yang berjudul *Regulating Indonesia's High Wealth Individual Taxpayers: Ideas for Policy Transfer*.³² Tulisan ini membahas mengenai pembentukan pengaturan kelembagaan dalam administrasi perpajakan Indonesia untuk individual pembayar pajak yang sangat kaya yang disebut sebagai *High Wealth Individual Tax Service Office* (HWI TSO). Indonesia mengadopsi pengaturan HWI yang dipromosikan oleh *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) ini dengan melihat pada Australia yang telah berhasil menerapkan pengaturan HWI ini di negaranya.

Namun, berbeda dari Australia dan negara-negara maju lainnya yang juga telah berhasil mengadopsi HWI, Indonesia, meskipun telah dibantu oleh *International Monetary Fund* (IMF) dan *Australian Taxation Office* (ATO) pada awal pembentukannya, gagal dalam mengimplementasi pengaturan HWI ini dengan baik. Karena kegagalan inilah Widihartanto ingin melihat proses yang dilakukan Indonesia pada saat mengimplementasi dan membentuk HWI yang pada akhirnya membawa Indonesia kepada kegagalan transfer.³³

Dapat dilihat bahwa Widihartanto dan penulis sama-sama meneliti mengenai proses yang dilakukan negara, dengan perbedaan yang terletak pada fokus prosesnya. Dimana Widihartanto berfokus pada proses yang dilakukan negara pada saat akan

³² Sekti Widihartanto, *Regulating Indonesia's High Wealth Individual Taxpayers: Ideas for Policy Transfer*, The Australian National University. 2014. Diunduh dari <https://core.ac.uk/download/pdf/156629176.pdf>, pada 09 Mei2017.

³³ *Ibid*, hlm.3-4.

mentransfer konvensi internasional ke dalam ranah domestik. Penulis dan Widihartanto juga sama-sama memakai konsep *policy transfer* dalam penelitiannya. Namun untuk lebih menyelidiki implementasi dalam *policy transfer*, di samping memakai konsep *policy transfer*, Widihartanto juga memakai konsep lainnya, yaitu konsep prinsip, mekanisme, aktor, dan jaringan pengaruh oleh John Braithwaite dan Peter Drahos.³⁴ Sedangkan penulis memakai konsep *policy transfer* dari Dolowitz dan Marsh sebagai konsep utama dalam penelitian ini. Melalui tulisannya, Widihartanto membantu penulis untuk memahami pemakaian dari konsep *policy transfer* dan memahami bahwa literatur *policy transfer* ini berguna untuk menekankan betapa pentingnya ‘proses’ dalam sebuah transfer kebijakan.³⁵

2.2 Konsep Policy Transfer

Policy transfer merupakan salah satu konsep yang sedang berkembang di dalam ilmu politik dan analisis kebijakan publik yang sudah ada sejak dahulu. Proses transfer ini sudah semakin banyak digunakan, yang dapat terlihat dari meratanya adopsi dan adaptasi kebijakan yang dilakukan negara-negara. Proses ini merupakan proses yang terjadi secara berulang, dimana di dalamnya ada keterlibatan individu dan suatu lembaga, serta seringkali negara mengalami kesulitan untuk menempatkan kasus atau kebijakan yang di *transfer* dari satu kebijakan ke kebijakan lainnya.³⁶

³⁴ *Ibid*, Sekti Widihartanto, hlm.12.

³⁵ *Ibid*, hlm.8.

³⁶ David P. Dolowitz dan David Marsh, “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making,” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13, No.1. (2000): hlm.6. Diunduh dari <http://ejournal.narotama.ac.id/files/0952-1895%252E00121.pdf>, pada 07 Maret 2017.

Semakin banyaknya negara yang melakukan transfer diakibatkan karena adanya dukungan globalisasi dan kemajuan teknologi komunikasi dan informasi yang semakin mempermudah pertukaran pengetahuan ataupun kebijakan yang dimiliki oleh sistem politik lainnya. Dimana pengetahuan tersebut, baik pengetahuan akan kesuksesan atau kegagalan kebijakan tersebut dapat digunakan sebagai pembelajaran untuk pembangunan dan pengembangan kebijakan di sistem politik lainnya, bahkan untuk membantu menyelesaikan masalah dalam suatu negara.³⁷

Semakin populernya penggunaan *policy transfer*, membuat semakin banyak pula akademisi yang akhirnya mulai memerhatikan proses. Namun, proses yang diperhatikan hanya sebatas pada transfer ide atau transfer kebijakan yang dilakukan antara negara. Di dalam tulisannya ini, kemudian Dolowitz dan Marsh berusaha menganalisis dan menjelaskan proses yang terlibat di dalam *policy transfer*. Dimana *policy transfer* tersebut akan ditempatkan ke dalam sebuah kerangka konseptual yang lebih besar untuk membantu para peneliti untuk memeriksa proses dari *policy transfer* dan membantu mengevaluasi adanya nilai yang bertambah ‘*value added*’ dari konsep tersebut.³⁸

Dolowitz dan Marsh mendefinisikan *policy transfer* sebagai sebuah proses dimana pengetahuan tentang kebijakan, pengaturan administratif, institusi, dan gagasan dalam satu sistem politik (dulu atau sekarang) digunakan dalam pengembangan kebijakan, pengaturan administratif, institusi dan gagasan di dalam

³⁷ Laila Kholid Alfirdaus, “Globalisation, Policy Transfer, and Global Governance: an Assessment in Developing Countries,” *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 1, no.1 (2010): hlm.29-37. Diunduh dari <http://download.docslide.net/documents/jurnal-politika-2010.html>, pada 20 Maret 2017.

³⁸ Dolowitz dan Marsh, “Learning from Abroad,” *Op.Cit*, hlm.7.

sistem politik lainnya.³⁹ Di dalam pembahasan mengenai *policy transfer*, Dolowitz dan Marsh tidak hanya melihat pada transfer sukarela (*voluntary*) – sering disebut *lesson drawing* (penarikan pembelajaran) dimana negara menarik atau mengambil pembelajaran dari negara lain yang kemudian diaplikasikan ke dalam sistem politik domestiknya, sehingga negara menggunakan kehendak bebasnya dalam memilih untuk melakukan *policy transfer* – seperti yang dibahas dalam kebanyakan literatur *policy transfer*, namun juga melihat pada aspek paksaan (*coercive*). Sebagai contoh, Dolowitz dan Marsh ingin melihat apakah dalam suatu proses *policy transfer* ada keterlibatan dari pemerintah atau institusi supranasional yang mendorong negara untuk mengadopsi kebijakan tertentu.⁴⁰

Di dalam *policy transfer* terdapat dua aktor penting yang berperan di dalamnya, yaitu aktor yang menginginkan untuk melakukan transfer, dan aktor yang digunakan sebagai contoh atau model dari pembelajaran tersebut. Untuk memudahkan penyebutan, Dolowitz dan Marsh kemudian menggunakan istilah *borrowers* dan *lenders*.⁴¹ *Borrowers* (peminjam) dipakai sebagai sebutan bagi pihak yang akan melakukan *policy transfer* sedangkan *lenders* (pemberi pinjaman) dipakai sebagai sebutan bagi pihak yang meminjamkan, atau pihak yang dari sistem politiknya akan ditarik pembelajaran. Kedua peran ini tidak bersifat permanen. Hal

³⁹ Ibid, hlm.5.

⁴⁰ David P. Dolowitz dan David Marsh, "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature," *Political Studies Association XLIV* (1996): hlm.344. Diunduh dari https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45986254/j.1467-9248.1996.tb00334.x20160527-27269-1mittju.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1503665321&Signature=glyp8M%2BmYYjFwS7gd8wlqao05k%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DWho_Learns_What_from_Whom_a_Review_of_th.pdf, pada 25 Agustus 2017.

⁴¹ Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," Hlm.10.

ini dikarenakan pihak yang awal mulanya menjadi *lenders*, dapat berubah menjadi *borrowers*, begitu pula sebaliknya. Contohnya adalah Kanada, yang biasanya menjadi *borrower* kini menjadi *lender* bagi Amerika perihal peraturan tembakau.⁴²

Dolowitz dan Marsh, di dalam tulisannya ini, telah mengembangkan sebuah *framework* (kerangka), sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa mereka ingin menganalisis dan menjelaskan proses yang terlibat di dalam *policy transfer* dengan membentuk sebuah kerangka konseptual. Kerangka ini akan membantu untuk lebih memahami tentang konsep-konsep, antara lain: mengenai latar belakang atau motivasi aktor untuk memilih melakukan transfer (misalnya apakah disebabkan karena ideologi atau praktis); apakah aktor yang berbeda terlibat dalam tahapan transfer yang berbeda pula; pada saat kapan *policy transfer* terjadi dalam pembuatan kebijakan?; dan lain sebagainya.⁴³ Untuk memahaminya, kerangka konseptual ini kemudian dikemukakan dalam bentuk pertanyaan, yaitu; mengapa aktor atau pembuat kebijakan memutuskan untuk terlibat dalam *policy transfer*, siapa saja yang terlibat di dalam proses tersebut, apa saja yang ditransfer, dari mana pembelajaran transfernya diambil, sejauh mana transfer itu dilakukan, apa saja hambatan yang ada pada saat melakukan *policy transfer*, bagaimana menunjukkan suatu *policy transfer*, dan bagaimana sebuah transfer dapat menyebabkan kegagalan suatu kebijakan.

Berikut merupakan gambar kerangka dari *policy transfer* yang diberikan dalam bentuk tabel dan pertanyaan. Jika sekedar melihat kerangka Dolowitz dan Marsh ini akan sulit untuk menemukan sebuah 'proses' di dalamnya. Karena

⁴² *Ibid*, Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," Hlm.10..

⁴³ *Ibid*, hlm.7-8.

kecenderungan sebuah proses memiliki langkah atau tahapan yang dijabarkan dengan jelas, sedangkan pada kerangka ini tidak menunjukkan dengan jelas dimana atau bagaimana proses terjadi dan cenderung terlihat sebagai identifikasi dari *policy transfer*. Namun jika ditelaah lebih dalam lagi, setiap pertanyaan atau unsur yang ada di dalam kerangka ini akan membentuk suatu rangkaian transfer, yang pada akhirnya akan melahirkan kebijakan baru di negara *borrower*.

Seperti yang Dolowitz dan Marsh sampaikan bahwa ada argumen yang menyatakan bahwa tidak banyak yang bisa digunakan dengan membuat serangkaian pertanyaan karena tetapi tidak memiliki kekuatan penjelas. Namun *Policy transfer* yang dijelaskan oleh Dolowitz dan Marsh ini dapat digunakan sebagai variabel dependen dan independen, baik untuk menjelaskan proses *policy transfer* atau untuk menjelaskan hasil kebijakan (*policy outcomes*). Tapi yang perlu diketahui adalah bahwa keduanya sebenarnya saling berkaitan. Sebagai contohnya, jika seseorang ingin menggunakan *policy transfer* untuk menjelaskan *policy outcomes*, maka ia juga perlu untuk menjelaskan penyebab dari transfer. Dan hal-hal tersebut memiliki pengaruh besar dalam transfer, terlepas dari apakah transfer itu terjadi maupun apakah transfer itu berhasil.⁴⁴ Dengan mengacu pada *policy transfer* Dolowitz dan Marsh, penulis akan menggunakan *policy transfer* untuk melihat proses yang dilakukan oleh negara *borrower* dalam mentransfer sebuah kebijakan yang pada akhirnya akan menghasilkan sebuah kebijakan, pengaturan administratif, institusi, maupun gagasan dalam sistem politik domestiknya.

⁴⁴ *Ibid*, Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," Hlm.8.

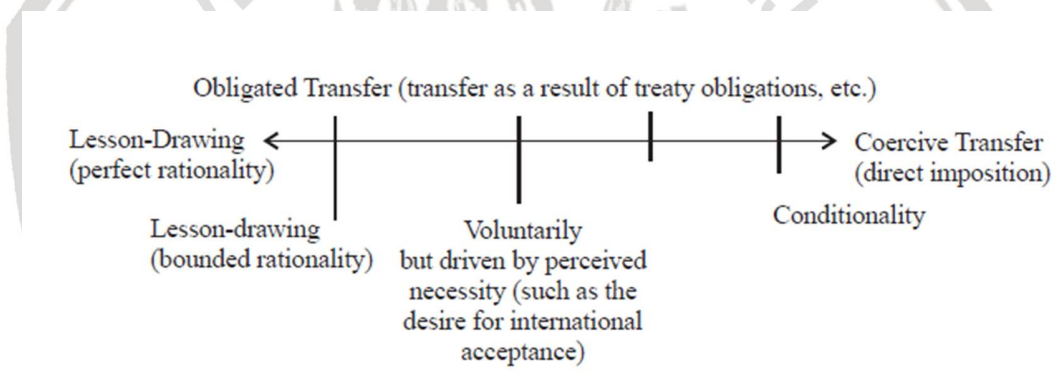
Gambar 2. 1 Dolowitz dan Marsh – Kerangka Policy Transfer

A Policy Transfer Framework

Why Transfer? Continuum		Who Is Involved in Transfer?	What Is Transferred?	From Where		Degrees of Transfer	Constraints on Transfer	How To Demonstrate Policy Transfer	How Transfer leads to Policy Failure
Want To.....	Have To			Past	Cross- National				
Voluntary	Mixtures	Coercive							
Lesson Drawing (Perfect Rationality)	Lesson Drawing (Bounded Rationality)	Direct Imposition	Elected Officials	Policies	State Governments	International Organizations	Policy Complexity (Newspaper) (Magazine) (TV) (Radio)	Media	Uniformed Transfer
	International Pressures		Bureaucrats Civil Servants	Programs (Goals (content (instruments)	City Governments	Regional State Local Governments	Emulation Past Policies Reports		Incomplete Transfer
	(Image) (Consensus) (Perceptions) Externalities							(Commissioned) (uncommissioned)	
	Conditionality	Pressure Groups Political Parties	Institutions Ideologies		Local Authorities		Mixtures Institutional Feasibility	Conferences Meetings/ Visits	Inappropriate Transfer
	(Loans) (Conditions Attached to Business Activity)						(Ideology) (cultural proximity) (technology) (economic) (bureaucratic)		
	Obligations	Policy Entrepreneurs/ Experts	Attitudes/ Cultural Values				Language Statements (written) (verbal)		
			Consultants Think Tanks Transnational Corporations Supranational Institutions			Past Relations			
			Negative Lessons						

Berikut ini merupakan penjelasan dari pertanyaan-pertanyaan yang terdapat dalam kerangka konsep Dolowitz dan Marsh. Pertanyaan pertama yang diajukan Dolowitz dan Marsh ini ingin melihat bentuk transfer seperti apakah yang dilakukan oleh negara *borrower* sebagai aktor transfer. Apakah aktor melakukan transfer ini secara sukarela (*voluntary*), terpaksa (*coercive*) atau campuran (*mixtures*). Dengan menjawab pertanyaan ini, peneliti dapat melihat alasan atau latar belakang aktor memilih melakukan *policy transfer*. Berikut adalah gambar dari hubungan atau kesatuan di antara ketiga bentuk transfer ini:

Gambar 2. 2 Kesatuan Bentuk Transfer – *Voluntary, Mixtures, Coercive Transfer*



Sumber: David P. Dolowitz dan David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making," hlm.13.

Proses transfer secara sukarela (*voluntary*) terletak di bagian kiri seperti yang terlihat pada gambar di atas. Dalam *lesson-drawing (perfect rationality)*, keputusan aktor untuk melakukan transfer merupakan tindakan rasional yang dilakukan karena adanya suatu masalah ataupun karena ketidakpuasan aktor dengan status quo yang

ada.⁴⁵ Masalah dan ketidakpuasan tersebut akan menjadi faktor pendorong bagi aktor untuk secara sukarela mencari jalan keluar. Untuk mencari jalan keluar bagi permasalahannya, aktor akan memulai proses *lesson-drawing*. Dimana aktor akan melakukan *scanning* terhadap program-program yang ada serta telah berhasil dilakukan di tempat lain, dan akhirnya melakukan evaluasi untuk melihat apakah program tersebut dapat ditransfer di dalam sistem politiknya.⁴⁶

Bentuk yang kedua adalah proses transfer campuran (*mixtures*) yang merupakan proses gabungan antara transfer sukarela dan paksaan. Pada gambar di atas, bentuk transfer campuran ini terletak di tengah dan memiliki empat elemen di dalamnya, yaitu *Lesson drawing (bounded rationality)*, *voluntarily but driven by perceived necessity (such as the desire for international acceptance)*, *obligated transfer (transfer as a result of treaty obligations, etc)* dan *conditionality*. Pada transfer campuran ini, aktor tidak lagi memutuskan untuk melakukan transfer sebagai tindakan rasional, namun keputusan tersebut didasarkan dari negosiasi atau hubungan dari aktor dengan pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan di dalamnya.

Lesson drawing (bounded rationality) disini hampir sama dengan *lesson drawing* dari bentuk transfer sukarela. Namun disini aktor tidak sepenuhnya bertindak rasional dalam melakukan transfer. Sebaliknya, aktor bertindak dalam rasional yang terbatas (*bounded rationality*) dan lebih melihat pada situasi dalam proses pengambilan keputusannya (*decision-making situation*), tidak lagi melihat keadaan yang sebenarnya terjadi sehingga transfer yang dilakukan menjadi tidak

⁴⁵ *Ibid*, Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," Hlm.14.

⁴⁶ Rose, 1991. Dalam Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," Hlm.14.

akurat. Karena transfer tidak dilakukan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya, akan ada kemungkinan bahwa informasi yang dikumpulkan tidak lengkap atau terdapat kesalahan informasi tentang kebijakan yang ditransfer, bagaimana kebijakan tersebut dijalankan serta tentang konsekuensi yang akan dihadapi karena perbedaan sistem ekonomi, sosial, dan politik dari negara *borrower* dan *lender* dan menjadi subset⁴⁷ transfer.⁴⁸

Voluntarily but driven by perceived necessity (such as the desire for international acceptance) merupakan proses dimana aktor melakukan transfer secara sukarela karena ada dorongan dari nilai-nilai internasional yang ada.⁴⁹ *Obligated transfer (transfer as a result of treaty obligations, etc)* merupakan proses dimana aktor melakukan transfer sebagai kewajiban dari keanggotaan mereka dari suatu rezim dan struktur internasional maupun dari perjanjian-perjanjian yang telah disepakati.⁵⁰ Proses campuran yang terakhir adalah *Conditionality*, dimana aktor memiliki ikatan finansial dengan aktor lain yang memiliki kepentingan. Sebagai contoh, pinjaman yang diberikan sering kali diikuti dengan persyaratan-persyaratan yang harus dilakukan oleh aktor. Sehingga kemungkinan besar bahwa keputusan untuk melakukan transfer yang diambil oleh aktor merupakan keputusan yang didasari pada persyaratan tersebut.

Bentuk transfer yang terakhir adalah transfer kebijakan secara paksa (*coercive*) yang terletak di bagian kanan pada gambar. Transfer secara paksa ini

⁴⁷ Subset transfer adalah transfer yang dilakukan berdasarkan informasi yang tidak lengkap, dll. Dapat dilihat dalam Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," hlm.14

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Dolowitz dan Marsh, "Who Learns What from Whom," hlm.349

⁵⁰ Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," *Op.Cit.*, hlm.14-15.

terjadi ketika adanya paksaan pihak-pihak lain terhadap aktor untuk melakukan transfer. Dalam hal ini institusi supranasional dan perusahaan transnasional sering menjadi aktor utama dalam memaksakan proses transfer dengan melihat peran mereka dalam menyebarkan nilai atau kebijakan yang dipakai. Namun proses transfer secara paksa ini (*direct imposition*) sangat jarang terjadi dalam hubungan antar negara.⁵¹

Pertanyaan kedua dalam kerangka Dolowitz dan Marsh ingin melihat siapa saja aktor yang terlibat dalam *policy transfer*. Ada sembilan kategori aktor yang diidentifikasi oleh Dolowitz dan Marsh yang mungkin terlibat dalam proses *policy transfer*, yaitu pejabat terpilih (*elected officials*), partai politik (*political parties*), birokrat atau pegawai negeri (*bureaucrats/civil servants*), kelompok penekan (*pressure groups*), pengusaha kebijakan/para ahli (*policy entrepreneurs/experts*), perusahaan transnasional (*transnational corporations*), *think tanks*, pemerintahan supranasional (*supra-national governmental*) dan lembaga non-pemerintah (*non-governmental institutions*), serta konsultan (*consultants*).⁵²

Dolowitz dan Marsh menjelaskan konsultan sebagai salah satu contoh aktor yang terlibat dalam *policy transfer*. Konsultan, baik perorangan maupun firma, merupakan aktor yang bertindak sebagai ahli kebijakan (*policy experts*) dalam pembangunan program baru, kebijakan dan struktur institusional. Konsultan merupakan agen yang sangat dipercaya dan diandalkan oleh para pembuat kebijakan baik nasional maupun internasional. Konsultan sangat berperan penting dalam *policy*

⁵¹ Dolowitz dan Marsh, "Who Learns What from Whom," *Op.Cit*, hlm.348.

⁵² Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," *Op.Cit*, hlm.10.

transfer namun juga cukup kompleks. Mereka akan memberikan masukan atau nasihat kepada pembuat kebijakan berdasarkan pemikiran mereka mengenai ‘*best practice*’ yang berhasil digunakan di tempat lain, tetapi mereka cenderung tidak terlalu memerhatikan keadaan dalam sistem politik dari *borrower*. Dikatakan kompleks karena dengan keterlibatan konsultan dalam *policy transfer* akan mengaburkan perbedaan antara transfer secara sukarela dan koersif.⁵³ Sebagai contoh, meskipun dalam proses transfer konsultan mungkin memaksa negara berkembang untuk memakai sebuah model dari reformasi pasar, dan konsultan tersebut disewa oleh pemerintah, baik sebagai agen dari badan bantuan internasional maupun konsultan independen, maka batasan dari transfer sukarela dan paksaan itu akan mengabur. Transfer tersebut dapat dikatakan paksaan karena konsultan memaksakan model tersebut kepada pemerintah. Namun dapat dikatakan pula sebagai transfer sukarela karena pemerintahlah yang menyewa konsultan tersebut dan mendengarkan masukannya. Hubungan yang semakin berkembang antara negara, organisasi internasional dan konsultan, akan membuat elemen-elemen transfer sukarela dan paksaan juga berubah.⁵⁴

Adanya globalisasi membuat banyak hal dapat di transfer dengan mudah dari sistem politik yang satu ke yang lain. Sehingga dalam pertanyaannya yang ketiga, Dolowitz dan Marsh ingin melihat apa saja (objek) yang ditransfer oleh para aktor. Apakah yang ditransfer oleh aktor adalah tujuan kebijakan (*policy goals*), isi kebijakan (*policy content*), instrument kebijakan (*policy instruments*), program

⁵³ *Ibid*, Dolowitz dan Marsh, “Learning from Abroad,” hlm.11

⁵⁴ *Ibid*.

kebijakan (*policy programs*), institusi (*institutions*), ideologi (*ideologies*), gagasan dan sikap (*ideas and attitudes*), ataukah *negative lessons*. Sering sekali terdapat kebingungan terhadap istilah kebijakan dan program, sehingga Dolowitz dan Marsh memberikan penjelasan dalam tulisannya. Kebijakan merupakan tujuan yang lebih luas dan umumnya menunjukkan arah yang ingin diambil oleh pembuat kebijakan, sedangkan program merupakan cara atau sarana yang khusus yang dapat digunakan aktor untuk menerapkan kebijakan tersebut. Pressman dan Wildavsky juga menyatakan bahwa kebijakan akan menjadi suatu program ketika adanya kondisi atau syarat yang harus dilakukan, dimana syarat tersebut diberikan oleh pihak yang berkuasa.⁵⁵ Dengan demikian, untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan dapat dilakukan dengan lebih dari satu program.

Dalam pertanyaannya yang keempat, Dolowitz dan Marsh ingin melihat asal pembelajaran transfer tersebut diambil. Menurut mereka, ada baiknya jika aktor pembuat kebijakan melihat masa lalu negara mereka agar dapat mengetahui apa yang telah berhasil dilakukan dan apa yang tidak boleh diulang. Selain melihat masa lalu, pembelajaran juga dapat ditarik dari tingkat internasional, nasional dan lokal. Dalam tataran internasional, para aktor pembuat kebijakan dapat menarik pembelajaran dari negara lain, kawasan, bahkan dari organisasi internasional. Namun perlu diperhatikan bahwa untuk mentransfer kebijakan yang melintasi batas negara, aktor harus memperhatikan ideologi dan sumber daya yang dimiliki oleh pihak yang terkait, *borrower* dan *lender*, agar transfer yang hendak dilakukan dapat diterapkan.⁵⁶

⁵⁵ *Ibid*, Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," hlm.12

⁵⁶ Dolowitz dan Marsh, "Who Learns What from Whom," hlm.351-353

Sedangkan dalam tataran nasional dan lokal, aktor pembuat kebijakan dapat memulai untuk menarik pembelajaran dari organisasi maupun sistem politik yang ada dalam negaranya sendiri. Hal ini dikarenakan pada tiap-tiap organisasi memiliki banyak cabang dan divisi dengan teknik serta prosedur administratif yang berbeda. Meskipun ada perbedaan dalam SOP, namun karena masih berada dalam negara yang sama akan memberikan kesempatan lebih besar kepada aktor untuk menjadikannya sebagai pembelajaran. Jika terdapat sub-nasional di dalam pemerintahan suatu negara, maka pemerintah nasional dapat menarik pembelajaran dari pemerintah sub-nasional atau bahkan pemerintahan yang lebih rendah dan begitu pula sebaliknya, dimana pemerintah sub-nasional atau pemerintah yang lebih rendah dapat menarik pembelajaran dari pemerintah nasional.⁵⁷

Policy Transfer menurut Dolowitz dan Marsh bukanlah sebuah proses *all-or-nothing*, melainkan kombinasi antara proses yang ada dan aktor yang terkait.⁵⁸ Pada pertanyaannya yang kelima ini, Dolowitz dan Mars menjelaskan sejauh mana atau pada tingkatan manakah transfer itu dilakukan. Terdapat empat tingkatan yang dipakai untuk melihat sejauh mana transfer dilakukan, antara lain: menyalin (*copying*), dimana transfer yang dilakukan merupakan transfer langsung dan lengkap, tanpa adanya perubahan apapun. Cara termudah untuk melihatnya adalah dengan memeriksa susunan kata yang terdapat dalam rancangan undang-undang dari legislatif yang mengesahkan suatu program; emulasi (*emulation*) terjadi ketika aktor tidak menyalin setiap detail dari objek yang akan di transfer. Tetapi tetap menerima

⁵⁷ Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," *Op.Cit*, hlm.12

⁵⁸ *Ibid*, hlm.13

bahwa program tersebut memberikan standar terbaik (*best practice*) bagi pihak *borrower*. Singkatnya dalam emulasi ini yang ditransfer adalah gagasan atau ide dari suatu kebijakan atau program; kombinasi/campuran (*combinations/mixtures*), merupakan penggabungan dari berbagai kebijakan atau unsur-unsur program yang ditemukan atau dipelajari dari dua atau lebih tempat pembelajaran; serta yang terakhir adalah inspirasi (*inspiration*), dimana objek yang ditransfer bukanlah kebijakan asli dari suatu negara, melainkan inspirasi yang timbul dari kebijakan tersebut yang mendorong negara adopter untuk melakukan sebuah perubahan kebijakan (*policy change*).⁵⁹

Dolowitz dan Marsh menekankan bahwa berbedanya kasus *policy transfer* yang dihadapi oleh aktor pembuat kebijakan akan mengakibatkan berbeda pula jenis-jenis tingkatan transfer yang digunakan. Namun, jenis-jenis tingkatan transfer yang digunakan dalam suatu kasus, tergantung pada siapa saja aktor-aktor yang terlibat di dalamnya dan dimana proses pembuatan kebijakan transfer itu terjadi. Misalnya, ketika para politisi terlibat menjadi aktor pembuat kebijakan, mereka cenderung mencari solusi cepat untuk mengatasi permasalahan yang ada. Karena mendesaknya kebutuhan akan solusi tersebut, maka jenis tingkatan transfer yang akan dipilih adalah *copying* atau emulasi. Namun jika birokrat menjadi aktor pembuat kebijakan akan cenderung memilih transfer kombinasi untuk digunakan.⁶⁰

Pertanyaan yang keenam, adalah pertanyaan yang bertujuan untuk melihat halangan atau hambatan yang dialami pada saat melakukan transfer. Menurut

⁵⁹ *Ibid*, hlm.13

⁶⁰ *Ibid*, hlm.13

Dolowitz dan Marsh ada beberapa hal yang dianggap sebagai penghambat jalannya *policy transfer*, yaitu adanya kekompleksan kebijakan (*policy complexity*), dimana semakin kompleksnya kebijakan atau program yang hendak di transfer, maka akan membuat transfer tersebut semakin sulit; adanya kebijakan yang telah dibuat (*past policies*), dimana *past policies* ini akan membatasi aktor untuk menentukan apa yang akan ditransfer dan apa yang dicari ketika terlibat dalam *policy transfer*, adanya hambatan institusional dan struktural yang dihadapi oleh aktor saat mentransfer, serta adanya ketidaksesuaian ideologi, budaya, teknologi, ekonomi, birokrasi dan bahasa antara negara *borrower* dan *lender*.⁶¹

Pertanyaan selanjutnya, yang ketujuh, merupakan pertanyaan yang dipakai untuk mengetahui hal-hal apa saja yang dapat membuktikan bahwa telah terjadinya suatu *policy transfer*. Dolowitz dan Marsh mengemukakan bahwa ada beberapa hal yang dapat dilihat sebagai bukti bahwa *policy transfer* telah terjadi, yaitu dari media (baik dari media cetak, koran dan majalah, maupun media elektronik, TV dan radio), dari adanya laporan, baik resmi atau tidak, dari konferensi-konferensi, pertemuan atau kunjungan yang dilakukan dan adanya pernyataan yang dikeluarkan oleh pihak atau aktor terkait, baik secara tertulis maupun secara verbal, mengenai transfer yang dilakukan.

Perlu diakui bahwa tidak semua transfer yang dilakukan oleh aktor berujung pada keberhasilan. Namun juga tidak seluruhnya gagal. Kegagalan dan keberhasilan dari transfer yang telah dilakukan oleh aktor dapat dilihat atau diukur dari sejauh mana *policy transfer* ini telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah

⁶¹ Dolowitz dan Marsh, "Who Learns What from Whom," hlm.353-354

di awal keterlibatannya dalam proses transfer tersebut.⁶² Maka dari itu Dolowitz dan Marsh dalam pertanyaan terakhir pada kerangka *policy transfer*nya, mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi gagalnya transfer. Faktor-faktor tersebut adalah: *uninformed transfer*, tidak lengkapnya informasi yang dimiliki oleh *borrower* mengenai kebijakan atau institusi dan bagaimana mereka beroperasi di negara asal; *incomplete transfer*, adanya elemen penting, yang menjadi bagian atau faktor dari berhasilnya kebijakan atau institusi ini diterapkan di dalam negara asal, tidak dapat ditransfer sehingga menyebabkan kegagalan transfer; serta *inappropriate transfer*, dimana negara *borrower* tidak memperhatikan perbedaan ekonomi, sosial, politik dan ideologi yang ia dan negara *lender* miliki sehingga proses transfer yang dilakukan menjadi tidak tepat.⁶³ Demikianlah penjabaran dari pertanyaan-pertanyaan dalam kerangka dari konsep *policy transfer* yang dikemukakan oleh Dolowitz dan Marsh, yang kemudian akan diolah ke dalam operasionalisasi konsep pada sub-bab selanjutnya.

2.3 Operasionalisasi Konsep

Penelitian ini akan melihat proses dari *policy transfer* yang dilakukan oleh aktor transfer (*borrower*). Dimana penelitian ini akan dimulai dari mencari tahu alasan aktor untuk terlibat dalam transfer, apa yang telah dipelajarinya sehingga memilih *policy transfer*. Lalu akan dilanjutkan dengan melihat siapa saja aktor yang terlibat di dalamnya, yang kemudian berperan untuk membantu atau mendampingi

⁶² Dolowitz dan Marsh, "Learning from Abroad," hlm.17

⁶³ *Ibid*, hlm.17

aktor pada saat pembelajaran transfer sampai pada dihasilkannya suatu kebijakan, program, atau institusi yang baru. Setelah produk atau hasil dari transfer dikeluarkan, akan dilihat pula apa saja yang mereka transfer dari sistem politik lain yang kemudian dipakai ke dalam sistem politiknya. Dari hasil tersebut juga akan dilihat tempat asal atau dari sistem politik mana saja aktor transfer (*borrower*) ini mengambil pembelajarannya. Setelah mengetahui hasil serta asal dari transfer yang dilakukan, kemudian akan diteliti sejauh mana aktor melakukan transfer dan menerapkan ke dalam sistem politik domestiknya.

Setelah mengetahui proses awal yang mendorong aktor melakukan transfer sampai pada dikeluarkannya hasil transfer, akan diteliti pula mengenai hambatan-hambatan apa saja yang dialami oleh aktor pada saat proses transfer berlangsung, serta diteliti pula cara untuk membuktikan telah terjadinya *policy transfer* dalam studi kasus yang akan dibahas ini. Dan yang terakhir melihat apakah transfer yang dilakukan ini gagal atau berhasil, dengan melihat implementasi dari hasil transfer tersebut. Untuk menjelaskan *policy transfer* dari Dolowitz dan Marsh yang akan dipakai dalam penelitian ini, berikut diberikan tabel operasionalisasi konsep yang akan menuntun penulis dalam mencari data dan menganalisis konsep dengan studi kasus terkait.

Tabel 2.1 Operasionalisasi Konsep *Policy Transfer*

Variabel	Jenis/ Konsepsi	Indikator	Parameter
Bentuk Transfer	<i>Voluntary</i>	<i>Lesson Drawing (Perfect Rationality)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pandangan atau persepsi Filipina terhadap pentingnya kebijakan atau peraturan untuk menangani masalah <i>stateless persons</i>. • Adanya proses pembelajaran (<i>lesson-drawing</i>) yang dilakukan oleh pemerintah Filipina terkait penanganan <i>stateless persons</i>. • Adanya kebijakan atau peraturan baru yang dihasilkan dari proses pembelajaran (<i>lesson-drawing</i>) yang dilakukan pemerintah Filipina terkait penanganan <i>stateless persons</i>.
	<i>Mixtures</i>	<i>Lesson Drawing (Bounded Rationality)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pandangan atau persepsi Filipina terhadap pentingnya kebijakan atau peraturan untuk menangani masalah <i>stateless persons</i>. • Adanya persepsi aktor lain yang memengaruhi Filipina terkait penanganan masalah <i>stateless persons</i>. • Adanya kebijakan atau peraturan baru yang dikeluarkan pemerintah Filipina yang kurang sesuai dengan sistem dan keadaan <i>stateless persons</i> di Filipina yang disebabkan karena kurangnya fokus Filipina terhadap masalah yang sebenarnya terjadi.
		<i>International Pressures (Images) (Consensus) (Perceptions)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya nilai-nilai internasional terkait <i>stateless persons</i> yang kemudian memberikan tekanan bagi Filipina. • Adanya pandangan tertentu yang diberikan masyarakat internasional terhadap Filipina terkait <i>stateless persons</i>. • Adanya konsensus yang telah dilakukan oleh Filipina secara internasional terkait <i>stateless persons</i>. • Adanya persepsi yang dimiliki masyarakat internasional terhadap

Aktor Transfer			Filipina terkait <i>stateless persons</i> .
		<i>Externalities</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya saling ketergantungan (interdependensi) antara Filipina dengan aktor lain yang terkait terhadap kebijakan atau peraturan mengenai <i>stateless persons</i>.
		<i>Conditionality (Loans)</i> (Conditions attached to business activity)	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya kegiatan ekonomi atau finansial yang dilakukan Filipina dengan aktor lainnya, baik pinjaman atau bisnis yang dilakukan, yang menjadikan <i>policy transfer</i> sebagai salah satu syaratnya.
		<i>Obligations</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya kewajiban yang dimiliki Filipina yang muncul karena keanggotaannya dalam sebuah rezim atau struktur internasional maupun karena perjanjian yang telah disepakati oleh Filipina terkait <i>stateless persons</i>.
	Coercive	<i>Direct Imposition</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya aktor lain yang memaksakan <i>policy transfer</i> pada Filipina terkait <i>stateless persons</i>. • Adanya sanksi yang akan diterima Filipina jika tidak melakukan <i>policy transfer</i>.
		<i>Elected Officials</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya peran/pengaruh/keterlibatan dari pejabat negara/pemerintah Filipina dalam proses <i>policy transfer</i>.
		<i>Political Parties</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya peran/pengaruh/keterlibatan dari partai politik dalam proses <i>policy transfer</i> yang dilakukan Filipina.
		<i>Bureaucrats / civil servants</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya peran/pengaruh/keterlibatan dari birokrasi/pegawai negeri di sistem pemerintahan Filipina dalam proses <i>policy transfer</i>.
		<i>Pressure Groups</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya peran/pengaruh/keterlibatan dari <i>pressure groups</i> dalam proses <i>policy transfer</i> yang dilakukan Filipina.
		<i>Policy Entrepreneurs & experts</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya peran/pengaruh/keterlibatan dari <i>policy entrepreneurs</i>/para ahli dalam membantu Filipina terkait <i>policy transfer</i>. • Adanya peran/pengaruh/keterlibatan dari <i>policy entrepreneurs</i> dan para ahli dalam menyebarkan ide/gagasan mengenai <i>stateless persons</i> kepada Filipina.

Objek Transfer	<i>Transnational Corporations</i>	• Adanya peran/pengaruh/keterlibatan dari perusahaan transnasional dalam proses <i>policy transfer</i> yang dilakukan Filipina terkait <i>stateless persons</i> .
		• Adanya peran/pengaruh/keterlibatan <i>Think Tanks</i> dalam membantu Filipina terkait <i>policy transfer</i> dengan menyediakan informasi dan penelitian yang diperlukan terkait dengan <i>stateless persons</i> .
		• Adanya peran/pengaruh/keterlibatan dari institusi supranasional, IGO dan/atau NGO dalam penyebaran ide/informasi, program dan institusi melalui kebijakan, syarat pinjaman, dan kebijakan yang terdapat dalam konferensi serta <i>reports</i> mereka terkait <i>stateless persons</i> kepada Filipina.
		• Adanya peran/masukan dari konsultan (firma/individu) kepada mengenai <i>policy transfer</i> terkait dengan <i>stateless persons</i> .
	<i>Policy Goals</i>	• Adanya tujuan/ <i>goals</i> baru dari kebijakan Filipina terkait dengan <i>stateless persons</i> sebagai hasil dari transfer yang dilakukan.
	<i>Policy Content</i>	• Adanya kesamaan isi/ <i>content</i> dari kebijakan Filipina terkait <i>stateless persons</i> sebagai hasil dari transfer yang dilakukan.
	<i>Policy Instruments</i>	• Adanya instrumen kebijakan baru yang dikeluarkan Filipina terkait <i>stateless persons</i> sebagai hasil dari transfer yang dilakukan.
	<i>Policy Programs</i>	• Adanya program-program baru yang dikeluarkan Filipina terkait <i>stateless persons</i> sebagai hasil dari transfer yang dilakukan.
	<i>Institutions</i>	• Adanya pembentukan institusi baru di Filipina terkait <i>stateless persons</i> sebagai hasil dari transfer yang dilakukan.
	<i>Ideologies</i>	• Adanya ideologi baru yang ditambahkan/dipakai Filipina terkait <i>stateless persons</i> sebagai hasil dari transfer yang dilakukan.

		<i>Ideas & Attitudes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya kesamaan ide/gagasan serta sikap dalam menjalankan kebijakan yang dilakukan Filipina terkait <i>stateless persons</i> sebagai hasil dari transfer yang dilakukan.
		<i>Negative Lessons</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pembelajaran mengenai <i>negative lessons</i> (kritik dan saran) terkait dengan <i>stateless persons</i> yang ditransfer oleh Filipina dari kebijakan/program yang telah ada sebelumnya.
Asal Transfer	<i>Past</i>	<i>Internal</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pembelajaran yang dilakukan oleh Filipina dengan melihat kegagalan dan keberhasilan kebijakan-kebijakan nasional terkait dengan <i>stateless persons</i> yang telah ada sebelumnya di Filipina.
		<i>Global</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pembelajaran yang dilakukan oleh Filipina dengan melihat kegagalan dan keberhasilan kebijakan-kebijakan yang ada di dunia internasional terkait dengan <i>stateless persons</i> yang telah ada sebelumnya.
	<i>Within-a Nation</i>	<i>State Governments</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pembelajaran yang dilakukan oleh Filipina dengan melihat kebijakan-kebijakan yang ada di dalam pemerintahan nasional Filipina terkait dengan <i>stateless persons</i>.
		<i>City Governments</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pembelajaran yang dilakukan oleh Filipina dengan melihat kebijakan-kebijakan yang ada di dalam pemerintahan kota di Filipina terkait dengan <i>stateless persons</i>.
		<i>Local Authorities</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pembelajaran yang dilakukan oleh Filipina dengan melihat kebijakan-kebijakan yang ada di dalam pemerintahan lokal/daerah di Filipina terkait dengan <i>stateless persons</i>.
	<i>Cross-National</i>	<i>International Organizations</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pembelajaran yang dilakukan oleh Filipina dengan melihat kebijakan/program/institusi yang dimiliki organisasi internasional mengenai <i>stateless persons</i>.
		<i>Regional State</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pembelajaran yang dilakukan oleh Filipina dengan melihat kebijakan/program/institusi yang dimiliki

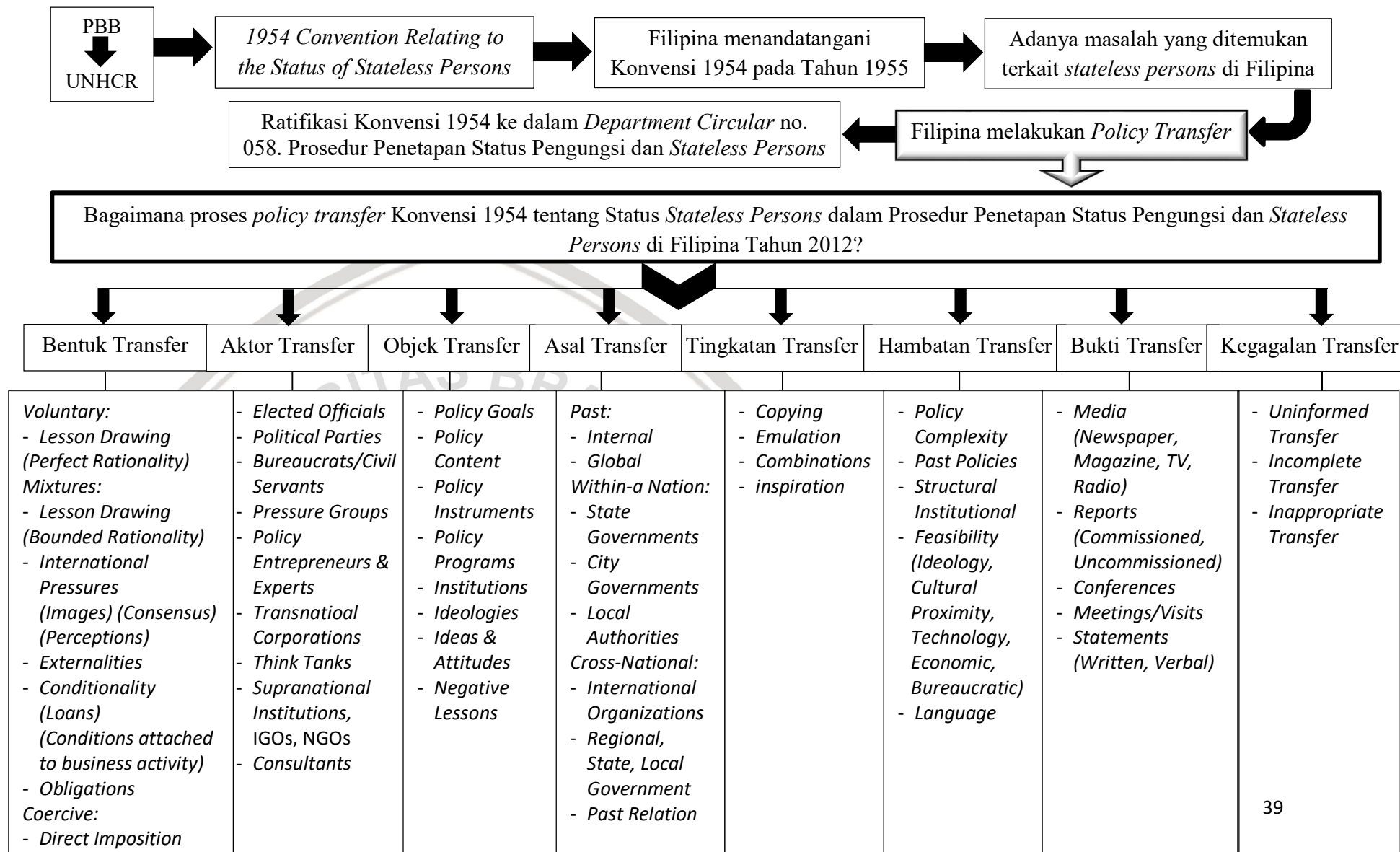
		<i>Local Government</i>	negara-negara lain, baik dalam lingkup regional ASEAN, maupun pemerintah yang ada dalam pemerintahan lokal sebuah negara mengenai <i>stateless persons</i> .
		<i>Past Relation</i>	<ul style="list-style-type: none"> Adanya pembelajaran yang dilakukan oleh Filipina dengan melihat relasi yang telah dijalin Filipina dengan aktor internasional mengenai <i>stateless persons</i>.
Tingkatan Transfer		<i>Copying</i>	<ul style="list-style-type: none"> Adanya transfer secara langsung dan utuh pada saat Filipina melakukan <i>policy transfer</i> mengenai <i>stateless persons</i>.
		<i>Emulation</i>	<ul style="list-style-type: none"> Adanya transfer sebagian yang dilakukan Filipina pada saat melakukan <i>policy transfer</i> mengenai <i>stateless persons</i>.
		<i>Combinations</i>	<ul style="list-style-type: none"> Adanya transfer yang dilakukan Filipina dengan menggabungkan berbagai kebijakan yang akhirnya menjadi kebijakan baru mengenai <i>stateless persons</i>.
		<i>Inspiration</i>	<ul style="list-style-type: none"> Adanya transfer ide/gagasan yang dilakukan Filipina dan dipakai pada saat membuat kebijakan baru mengenai <i>stateless persons</i>.
Hambatan Transfer		<i>Policy Complexity</i>	<ul style="list-style-type: none"> Adanya kekompleksan dari kebijakan yang hendak ditransfer oleh Filipina mengenai <i>stateless persons</i>.
		<i>Past Policies</i>	<ul style="list-style-type: none"> Adanya kebijakan yang telah dikeluarkan yang membatasi Filipina dalam melakukan <i>policy transfer</i> mengenai <i>stateless persons</i>.
		<i>Structural Institutional</i>	<ul style="list-style-type: none"> Adanya hambatan secara struktural dan institusional yang dialami oleh Filipina pada saat melakukan <i>policy transfer</i> mengenai <i>stateless persons</i>.
		<i>Feasibility</i> (<i>ideology, cultural proximity, technology, economic, bureaucratic</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Adanya perbedaan dari ideologi, budaya, teknologi, ekonomi, serta birokrasi yang dimiliki Filipina dengan sistem politik lainnya yang akan ditransfer mengenai <i>stateless persons</i>.
		<i>Language</i>	<ul style="list-style-type: none"> Adanya kesulitan yang dialami Filipina untuk menginterpretasikan atau memahami informasi dan hal-hal terkait dengan <i>policy transfer</i> mengenai <i>stateless persons</i>.

			<i>persons</i> yang akan dilakukan karena perbedaan bahasa yang digunakan.
Bukti Transfer		<i>Media</i> (<i>Newspaper, Magazine, TV, Radio</i>)	• Adanya pemberitaan yang dikeluarkan mengenai <i>policy transfer</i> yang dilakukan Filipina terkait <i>stateless persons</i> .
		<i>Reports</i> (<i>commissioned, uncommissioned</i>)	• Adanya laporan yang dikeluarkan mengenai <i>policy transfer</i> yang dilakukan Filipina terkait <i>stateless persons</i> .
		<i>Conferences</i>	• Adanya Konferensi yang diadakan mengenai <i>policy transfer</i> yang dilakukan Filipina terkait <i>stateless persons</i> .
		<i>Meetings/Visits</i>	• Adanya pertemuan atau kunjungan mengenai <i>policy transfer</i> yang dilakukan Filipina terkait <i>stateless persons</i> .
		<i>Statements</i> (<i>Written, Verbal</i>)	• Adanya pernyataan yang dikeluarkan secara tertulis atau verbal mengenai <i>policy transfer</i> yang dilakukan Filipina terkait <i>stateless persons</i> .
Kegagalan Transfer		<i>Uninformed Transfer</i>	• Adanya informasi yang tidak dimiliki Filipina terkait kebijakan/pengaturan administratif/institusi/gagasan mengenai <i>stateless persons</i> dari sistem politik asalnya.
		<i>Incomplete Transfer</i>	• Adanya elemen penting yang mendukung keberhasilan dari penerapan kebijakan /pengaturan administratif/ institusi/ gagasan di sistem politik asal mengenai <i>stateless persons</i> yang tidak dapat ditransfer oleh Filipina.
		<i>Inappropriate Transfer</i>	• Adanya ketidaksesuaian konteks, baik dalam hal ekonomi, sosial, politik ataupun ideologi antara Filipina dan sistem politik asal pada saat melakukan <i>policy transfer</i> mengenai <i>stateless persons</i> .

Sumber: David P.Dolowitz dan David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making," *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13, no.1 (2000).

2.4 Alur Pemikiran

Bagan 2.1 Alur Pemikiran



2.5 Argumen Utama

Prosedur Penetapan Status Pengungsi dan *Stateless Persons* di Filipina pada tahun 2012 merupakan hasil proses *policy transfer* dari Konvensi 1954 PBB yang dilakukan Filipina dengan melihat dari bentuk transfer, secara sukarela, campuran, atau koersif; aktor-aktor yang terlibat; objek yang ditransfer; asal dari transfer, dari masa lalu, domestik atau internasional; tingkatan transfer yang dilakukan; hambatan pada saat transfer; bukti telah terjadinya transfer; dan faktor-faktor yang menyebabkan gagalnya transfer.

